Die Konkurrenz von Initiativen auf Volksentscheid nach der Reichsverfassung.

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der Würde eines Doktors der Rechte

der

hohen Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät
der Vereinigten Friedrichs-Universität
Halle-Wittenberg

vorgelegt von

Johannes Fischer
Referendar in Halle (Saale).

Referent: Geheimer Justizrat Professor Dr. Finger

Auszug

Halle a. d. S.
Druck der Buchdruckerei C. Colbatzky, Inh. W. Damm.
1924.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

I.

Die Reichsverfassung sieht in den Artikeln 72—76 vor, daß das durch Reichstagsbeschluß zustandegekommene Gesetz noch einer Ueberprüfung durch andere Organe unterzogen werden kann. Dieses Recht steht dem Reichspräsidenten nach Art. 73II, dem Reichsvolk gemäß Art. 72, 73II und dem Reichsrat nach Art. 74 zu. Diese drei Organe haben die Befugnis, einen Volksentscheid herbeiführen zu können. Da sie in ihrer Entscheidung frei sind, ist die Möglichkeit der Konkurrenz von Initiationen gegeben. Bei ihrer Lösung ist von der Reichsverfassung als einer Summe zweckmässiger, sinnvoller Bestimmungen auszugehen.

Bei den einzelnen Koukurrenzen ist nun zu unterscheiden, ob sich die Angriffsmittel gegen das ganze Gesetz, gegen einzelne, aber dieselben Gesetzesbestimmungen oder gegen einzelne aber andere Bestimmungen richten; sodann weiter die zeitliche Aufeinanderfolge der Einlegung der Einsprüche. Sie kann zu gleicher Zeit oder nacheinander erfolgen.

II.

Die Konkurrenz des Vetos des Reichspräsidenten mit dem Einspruch des Reichsrates.

§ 1.

Richten sie sich beide gegen das ganze Gesetz und werden sie zu gleicher Zeit eingelegt, so gebührt dem Einspruchsverfahren der Vortritt, entgegen dem von der Literatur fast ausschließlich vertretenen Standpunkt, wonach der Einspruch des Reichsrats durch die Anordnung des Reichspräsidenten gegenstandslos wird. Die hier getroffene Entscheidung beruht vornehmlich auf politisch-dynamischen Gesichtspunkten. Es ist zu bedenken, daß sowohl ein höchstes Reichsorgan, als auch ein Organ, das zur Vertretung der Länderinteressen berufen ist, die Beseitigung des Gesetzes wünscht. Der Reichstag wird daher mit Wahrscheinlichkeit bei der gemäß Art. 74III stattfindenden erneuten Beschlußfassung diesen Wünschen Rechnung tragen. Tut er es, so haben Reichspräsident und Reichsrat ihr Ziel erreicht. Nimmt dagegen der Reichstag das Gesetz wieder, und zwar mit einfacher Mehrheit, an, so hat der Reichspräsident über das weitere Schicksal zu entscheiden. Er wird regelmäßig den Volksentscheid anordnen, braucht es jedoch nicht unbedingt zu tun. In letzterem Falle ist das Gesetz dann gescheitert. Der Reichspräsident entscheidet endgültig. Hält der Reichstag mit $^{2}/_{3}$ Mehrheit am Gesetze fest, so liegt die Entscheidung wiederum beim Reichspräsidenten.

Diese Regelung entspricht dem Grundsatze, daß wenn gegen ein Gesetz von mehreren Seiten Einwände bestehen, nicht ein Verfahren eingeschlagen werden darf, durch das die Einwände leichter überwunden würden, als wenn nur von einer Seite ein Einwand erhoben sein würde.

§ 2.

Hat der Reichsrat Einspruch eingelegt, so wird eine spätere Anordnung des Volksentscheides durch den Reichspräsidenten gegenstandslos. Die Zulässigkeit des Vetos für den Fall, daß dadurch das Gesetz „gerettet" wird, ist zu verneinen. Es wäre bedenklich, nicht ganz klare Verfassungbestimmungen nach Art eines Politikers in den Dienst des Zweckes zu stellen, die Machtbefugnisse eines Organes zu übertrumpfen. Die ursprünglich zwischen Reichstag und Reichsrat bestehende Meinungsverschiedenheit ist nach Art. 74III zu lösen. Der Reichspräsident hat dafür zu sorgen, daß dieser Weg nicht verlassen wird.

§ 3.

Ausgeschlossen ist auch eine Konkurrenz im umgekehrten Falle wie zu II § 2. Die Entscheidung liegt in den Händen des Volks. Sie soll ihm nicht entrissen werden.

§ 4.

Einspruch des Reichsrates und Veto des Reichspräsidenten richten sich gegen eine einzelne und zwar dieselbe Gesetzesbestimmung (a).

Die Frage, ob sich die Angriffsmittel auch gegen eine einzelne Bestimmung bezw. Gesetzesteil richten können, ist zu bejahen. Hinsichtlich des Vetos des Präsidenten ist diese Tatsache praktisch jedoch bedeutungslos, da Gegenstand des Volksentscheids stets das ganze Gesetz ist, (§ 1 Nr. 1 des Ges. über den Volksentscheid). Dagegen entscheidet die Volksabstimmung im Falle des Art. 74 III — formell muss der Einspruch des Reichsrates auch gegen das ganze Gesetz eingelegt werden — nur über den Gegenstand der Meinungsverschiedenheit, also hier nur über die Bestimmung a. (Art. 74 III in Vbdg. mit § 1 Nr. 4 des genannten Gesetzes.) Die Verschiedenartigkeit des Gegenstandes in beiden Fällen ist aber zugleich ein Wegweiser für die Lösung der Konkurrenz. Werden beide Einsprüche gleichzeitig eingelegt, so ist nach Art. 73 I zu verfahren, d. h. das ganze Gesetz ist dem Volksentscheid zu unterbreiten.

Die Entscheidung entspricht dem Prinzip, daß in dem Falle, wo 2 Verfahrensarten zu einem Volksentscheid führen würden, derjenigen der Vortritt zu lassen ist, die diesen auf eine breitere Basis stellt.

§ 5.

Erfolgt die Anordnung des Reichspräsidenten, nachdem der Reichsrat von seinem Rechte Gebrauch gemacht hat, so kommt aus dem unter II § 2 angeführten Grunde eine Konkurrenz nicht in Frage. Im Falle umgekehrter zeitlicher Aufeinanderfolge ist der Einspruch gegenstandslos, da das Gesetz gemäß Art. 73 I. zum Volksentscheid zu bringen ist.

§ 6.

Der Einspruch des Reichsrates richtet sich gegen die Bestimmug a), das Veto des Reichspräsidenten gegen die Bestimmug b)

Erfolgen beide Angriffe zu gleicher Zeit, so ist nicht nach Art 74 zu verfahren, sondern der Volksentscheid sogleich unter Berücksichtigung des zu II § 4 genannten Grundsatzes anzuordnen.

§ 7.

Dasselbe gilt auch für den Fall, dass der Reichsrat nach der Initiative des Reichspräsidenten Einspruch erhebt, was an sich praktisch möglich ist, da letzterer die vom Präsidenten gewünschte Beseitigung der Bestimmung b) nicht will, wohl aber die von a) dagegen kann der Reichspräsident nicht mehr im Wege des Art. 73 I gegen das Gesetz vorgehen, wenn der Reichsrat bereits Einspruch eingelegt hat (vergl. zu II § 2).

III

Die Konkurrenz des Veto des Reichspräsidenten mit einem fakultativen Referendum.

§ 1.

Nach Art. 72 in Verbdg. mit Art. 73 II kann die Reichstagsminorität einen Volksentscheid herbeiführen. Sein Gegenstand ist das Gesetz, dessen Verkündung ausgesetzt ist. Daneben kann aber auch der Reichspräsident Gegner des Gesetzes sein. Zur Vermeidung unnötiger Verwicklungen seien hier nur die Fälle erwähnt, wie sie sich praktisch-politisch abspielen werden, nämlich so daß die beiden Angriffsmittel zu verschiedenen Zeiten eingelegt werden. Neben der Unzufriedenheit im Schoße des Reichstags bestehen auch beim Reichspräsidenten Bedenken. Es begegnet sich der Wille des letzteren mit dem gleichen Willen der Minorität. Dies ist praktisch von Bedeutung, da die Dringlichkeitserklärung, die Reichstag und Reichsrat unter Umständen beschließen, nutzlos bleiben wird, da der Reichspräsident zu entscheiden hat, ob er das Gesetz verkünden will oder nicht. Die Frage ist hier die, ob bei dieser Sachlage der Präsident vorzugehen hat, oder aber ob er das Ergebnis des Volksbegehrens abwarten wird. Man wird gut tun, der Anordnung des Reichspräsidenten den Vorrang zu geben: denn im Ergebnis wollen beide Organe das Volk anrufen. Weshalb soll man also erst den kostspieligen, zeitraubenden Apparat des Volksbegehrens in Bewegung setzen. Die Möglichkeit, daß das Scheitern des Zulassungsantrages die Meinung des Volkes wiederspiegelt, kann allein nicht ausschlaggebend sein. Die hier getroffene Regelung entspricht dem Grundsatz, daß man mehrere Anträge auf Herbeiführung eines Volksentscheides konkurieren, derjenige Antrag zu erledigen ist, welcher der Entscheidung des Volks die wenigsten Hindernisse bereitet.

§ 2.

Hat der Reichspräsident den Volksentscheid angeordnet, so wird ein Vorgehen der Minorität gegenstandslos, da die Handlung des Präsidenten ihrem Wunsch bereits Rechnung trägt.

§ 3.

Sind die beiden Organe Gegner von nur einzelnen Gesetzesbestimmungen, so ist wie im § 1 zu verfahren, da Gegenstand des Volksentscheids in jedem Falle das ganze Gesetz ist.

IV.

Die Konkurrenz des Reichsratseinspruches mit einem fakultativen Referendum.

§ 1.

Beide Einsprüche richten sich gegen das Gesetz. Sie werden auch hier praktisch—politisch zu verschiedenen Zeiten eingelegt werden. Hat der Reichsrat bereits von seinem Rechte Gebrauch gemacht, so fragt es sich, ob das Gesetz erneut dem Reichstag vorzulegen ist und wie ein Zulassungsantrag, bezw. Volksbegehren zu erledigen ist. Trotz der Mußvorschrift des § 73 II, die wohl nur den Fall eines isolierten und nicht den eines mit dem Einspruchsverfahren konkurrierenden Referendumverfahrens im Auge hat, ist das Einspruchsverfahren zu Ende zu führen. Einigen sich Reichstag u. rat und wird das Gesetz aufgehoben, so erledigt sich das Referendumsverfahren, da es an einem Gesetze fehlt. Einigen sie sich nicht, so hat der Reichspräsident das Wort. Ein schwebendes Referendumsverfahren wird gegenstandslos. Das wird es auch dann, wenn der Reichstag entgegen dem Einspruch des Reichsrates beschließt, jedoch ist ein nach dieser Beschlußfassung noch einlaufender Referendumsverfahren für die Stellungnahme des Reichspräsidenten bedeutungsvoll.

§ 2

Das Vorgehen des Reichsrates, nachdem die Minderheit die Aussetzung beantragt hat, wird man als unzulässig ansehen müssen. Das folgt einerseits aus dem Grundsatze, daß das Reichsvolk nicht aus seiner Richterrolle herausgedrängt werden soll und andererseits hat sich der Reichsrat nicht in eine Differenz zwischen Reichstagsmehrheit und Minderheit zu mischen.

§ 3.

Wünschen Reichstagsminderheit und Reichsrat die Beseitigung, bezw. Abänderung einzelner Gesetzesbestimmungen, so hat das Referendumsverfahren stattzufinden, da es dem Volke Gelegenheit gibt, über das ganze Gesetz eine Entscheidung zu treffen.

V

Die Zulässigkeit des Reichsratseinspruches gegen ein auf Volksbegehren mit Veränderungen angenommenes Gesetz.

Bei dieser Frage ist grundsätzlich davon auszugehen, daß der nach Art 73 III 4 obligatorische Volksentscheid herbeizuführen ist, da nach § 3 des Ges über den Volksentscheid sein Gegenstand das begehrte und das vom Reichstage beschlossene abweichende ist. Hat nun der Reichsrat bei einem solchem vom Reichstag mit Veränderungen angenommenen Gesetze hinsichtlich einiger Bestimmungen, die im Reichstage Billigung fanden, Bedenken, so kann er Einspruch einlegen. Wird das Gesetz in dem Volksentscheidsverfahren in der Fassung des des Reichstagsbeschlusses angenommen, so besteht noch die Meinungsverschiedenheit zwischen Reichstag und Reichsrat, die auf Anordnung des Reichspräsidenten durch Volksentscheid zu erledigen ist.